

Gernot Erler*

„Dialog erneuern – Vertrauen neu aufbauen – Sicherheit wiederherstellen“: der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 – ein persönlicher Rückblick und eine Vision für die OSZE im Jahr 2025

Der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 im Rückblick

Für mich lässt sich die Bilanz des deutschen OSZE-Vorsitzes in wenigen Thesen zusammenfassen:

Erstens: Es war richtig, Verantwortung für die OSZE und damit für die europäische Sicherheitsarchitektur zu übernehmen. Gerade weil die sicherheitspolitische Lage in Europa so kritisch wie noch nie seit dem Ende des Kalten Kriegs ist, wollte der deutsche Vorsitz ein Zeichen für Multilateralismus und für eine regelbasierte Ordnung setzen, indem er sich für die Revitalisierung der OSZE stark gemacht hat. Die Organisation bleibt das einzige Forum, in dem noch ein Dialog zwischen den Seiten stattfindet, wobei wir es jedoch zunehmend mit einem Dialog zwischen Kontrahenten und nicht mehr wie zur Zeit der Charta von Paris zwischen Gleichgesinnten oder zumindest zwischen respektierten Partnern zu tun haben.

Unter den obwaltenden Bedingungen – weitere Eintrübung des Verhältnisses zu Russland, Erosion der normativen Basis der OSZE, keine wesentlichen Fortschritte in der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zum Konflikt in der und um die Ukraine, Aufflammen des gefährlichen Berg-Karabach-Konflikts während unseres Vorsitzes im April 2016 – musste es primär darum gehen, negative Entwicklungen zumindest einzudämmen, neue Konflikte zu verhindern und den vorhandenen OSZE-*Acquis*, insbesondere in der menschlichen Dimension, gegen wachsende Widerstände zu verteidigen.

Diese unsichere Ausgangslage zeigt deutlich: Eine Erfolgsgarantie konnte es für unseren OSZE-Vorsitz gar nicht geben. Dennoch konnten wir unseren Gestaltungsanspruch in mehrfacher Hinsicht zur Geltung bringen:

Einen auf dem Ministerratstreffen in Belgrad 2015 geäußerten ausdrücklichen Wunsch der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten nach mehr Dialogmöglichkeiten aufgreifend, fand am 1. September 2016 erstmals nach vielen Jahren wieder ein informelles OSZE-Ministertreffen statt, das auf sehr gute Resonanz stieß. Dieses „Potsdamer Format“ wurde vom österreichischen OSZE-Vorsitz 2017 mit einem erneuten solchen Treffen am 11. Juli speziell

* Die im vorliegenden Beitrag geäußerten Ansichten sind diejenigen des Verfassers.

zu den Themen Terrorismusbekämpfung sowie Sicherheitspolitik und konventionelle Rüstungskontrolle aufgegriffen. Es sollte auch unter den nächsten OSZE-Vorsitzen fortgesetzt werden.

Wo immer möglich und sinnvoll haben wir die OSZE-Troika (bestehend aus dem letztjährigen Vorsitz, dem aktuellen Vorsitz und dem künftigen Vorsitz) eingesetzt, um mehr Kontinuität zu schaffen und die Organisation inhaltlich zu stabilisieren. Mit der Verabschiedung einer Zukunftsagenda für die OSZE durch die Außenminister Deutschlands, Österreichs und Italiens beim OSZE-Ministerrat in Hamburg wurde ein neuer Impuls gesetzt und gleichzeitig ein Rahmen für prioritäre Handlungsfelder der Organisation geschaffen: neue Dialogformen entwickeln, nachhaltige Konfliktlösung stärken, Neustart in der konventionellen Rüstungskontrolle, globale Herausforderungen gemeinsam angehen und eine handlungsfähige OSZE schaffen.¹

Und schließlich konnten mit wirtschaftlicher Konnektivität – also der Verbindung, Integration und wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die auch die politische Vertrauensbildung fördern kann – und Migration zwei politisch wichtige neue Themen in der OSZE verankert und durch je einen Ministerratsbeschluss verstetigt werden. Wir haben ferner die Gespräche in der OSZE zum Thema „Cyber“ auf alle drei Dimensionen der OSZE ausgeweitet und konnten zum Thema Cybersicherheit im Frühjahr 2016 ein zweites Paket vertrauensbildender Maßnahmen im Konsens verabschieden. Die OSZE ist damit die einzige regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen (VN), die solche Maßnahmen vereinbaren konnte. Andere Weltregionen wie etwa Ostasien schauen hier auf die OSZE und wollen von ihr in diesem Bereich lernen.

Zweitens: Es gibt fundamentale Vorbehalte „östlich von Wien“ gegen eine effektivere OSZE. Deutschland hat diesbezüglich während des Vorsitzes mit beträchtlichem Aufwand Impulse gesetzt, um aus altem Denken auszubrechen und die Organisation schlagkräftiger zu machen:

Ein zentrales Anliegen war uns die Stärkung der Fähigkeiten der OSZE in allen Phasen des Konfliktzyklus – insbesondere im Bereich ziviles Krisenmanagement, um die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta zu stärken. Wir haben deshalb 2016 einen Dialog zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten ins Leben gerufen und dabei in mehreren Sonderkonferenzen als OSZE-Vorsitz die Themen Mediation, Dialogunterstützung, Frühwarnung sowie Krisenreaktion und Strategien für dauerhaften Frieden diskutiert. Am Rande der VN-Generalversammlung im September 2016 fand ein hochrangig besetztes Side Event zur Stärkung des zivilen Krisenmanagements

1 Vgl. Hamburger Erklärung der designierten Troika – eine starke OSZE für ein sicheres Europa, MC.GAL/11/16 vom 9. Dezember 2016, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreiundzwanzigstes Treffen des Ministerrats, 8. und 9. Dezember 2016, Hamburg, 9. Dezember 2016, S. 61-63, unter: <https://www.osce.org/de/chairsteamship/307321>.

und der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta statt, an dem zahlreiche Außenminister teilnahmen.



Abbildung 1: Informelles Außenministertreffen der OSZE am 1. September 2016 in Potsdam – Glienicker Brücke (© Photothek)

Trotz einer speziellen Botschafterklausur zum Thema Konfliktzyklus und entsprechender Vorbereitung in Form einschlägiger Beschlussvorlagen ist es dem deutschen Vorsitz bei den Verhandlungen zum OSZE-Ministerrat jedoch nicht gelungen, einen Konsens unter den OSZE-Teilnehmerstaaten herzustellen und eine Einigung auf weitere praktische Schritte zu erreichen, etwa dem OSZE-Generalsekretär einen kleinen Fonds an die Hand zu geben, der dazu dienen sollte, die Reaktionsfähigkeit der OSZE auf krisenhafte Entwicklungen zu stärken. Es bestand jedoch ein sehr breiter Konsens unter den OSZE-Teilnehmerstaaten, an diesem Thema intensiv weiterzuarbeiten. Operativ ist es zumindest gelungen, die praktische Zusammenarbeit mit anderen Organisationen zu verstetigen und z.B. den Posten eines Verbindungsbeamten der VN bei der OSZE zu schaffen, der u.a. die Übernahme von Standards der VN durch die OSZE erleichtert.

Dem Thema Rechtspersönlichkeit der OSZE widmete der deutsche Vorsitz große Aufmerksamkeit, da die praktischen Einschränkungen der OSZE für effektive Konfliktprävention und wirksames Krisenmanagement auf der Hand liegen: Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE kann keine Kriseneinsätze wie etwa die Sonderbeobachtermission in der Ukraine (*Special Monitoring Mission*, SMM) leiten, Vertragsabschlüsse seitens der OSZE z.B. für

Ausschreibungen sind nur eingeschränkt möglich und Einstellungsverträge müssen vielfach über den jeweiligen OSZE-Vorsitz abgewickelt werden.

Zu den Erfolgen des deutschen OSZE-Vorsitzes gehörte auch die fristgerechte Verabschiedung des OSZE-Haushalts. Obwohl die Verabschiedung des Haushalts eigentlich nur eine Formalität sein sollte, muss sie allzu oft vom neuen Vorsitz jährlich hart erkämpft werden. Auch Deutschland war hier keine Ausnahme: Es gelang uns erst einen Tag vor Beginn unserer Amtszeit als OSZE-Vorsitz, am Silvesterabend 2015, den hartnäckigen Widerstand einzelner Teilnehmerstaaten – u.a. dank des großen Einsatzes der Leitung des Auswärtigen Amtes – zu überwinden. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Tatsache, dass wir dabei auch vier neue Stellen im KVZ schaffen konnten, um so die deutlich gestiegene Aufgabenlast, z.B. im Zusammenhang mit der SMM in der Ukraine, schultern zu können.

Auch dass es dem deutschen Vorsitz trotz schwieriger Rahmenbedingungen gelungen ist, das wichtigste Treffen der menschlichen Dimension der OSZE, das *Human Dimension Implementation Meeting*, gegen zähe Widerstände einzelner Teilnehmerstaaten am Ende doch noch zeitgerecht in Warschau stattfinden zu lassen, zähle ich zu den Erfolgen unseres Vorsitzes.

Dagegen ist es zutiefst bedauerlich und kein gutes Zeichen für den Werte-Acquis der OSZE, dass es beim OSZE-Ministerrat in Hamburg trotz unserer unermüdlichen Bemühungen aufgrund der Blockadehaltung einzelner Staaten östlich von Wien nicht gelungen ist, einen Konsens über wichtige Beschlussvorlagen in der menschlichen Dimension herzustellen. Als Beispiele seien hier nur die Entwürfe zur Verabschiedung einer Definition von Antisemitismus – wichtig etwa in den Bereichen Strafverfolgung oder Bildung – und zur Meinungs- und Medienfreiheit genannt. Jedoch haben wir mit der Durchführung hochrangiger Vorsitzkonferenzen beispielsweise zu „Toleranz und Vielfalt“ neue Anstöße dafür gegeben, wichtige gesellschaftliche Themen auch in der OSZE weiterzuverfolgen, und gleichzeitig ein Zeichen gegen wachsenden Populismus und Intoleranz gesetzt.

Ebenfalls zutiefst bedauerlich war es, dass während des deutschen Vorsitzes kein Beschluss über die Nachfolge der scheidenden OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit und der Hohen Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten gefasst wurde. Der dafür nötige Konsens konnte trotz größter Anstrengungen Deutschlands nicht erzielt werden. Insgesamt wurde deutlich, dass Personalfragen ebenso wie die jährlichen Budget- und Mandatsdiskussionen der Feldoperationen allzu viele Möglichkeiten eröffnen, immer wieder Sand ins Getriebe der OSZE zu streuen.

Drittens: Auch westliche Partner und Verbündete sind in OSZE-Fragen nicht immer einig und nutzen den Wert der OSZE nicht in vollem Umfang. Die EU schöpft das Potenzial der OSZE als Instrument ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nicht voll aus:

In Haushaltsfragen sind insbesondere einige größere EU-Mitgliedstaaten in Verkennung des Beitrags, den die OSZE zur Stärkung gemeinsamer westlicher Werte und Interessen leistet, nicht bereit, mehr in die OSZE zu investieren. Das Festhalten an einer Politik des nominalen Nullwachstums bedeutet jährliche reale Einbußen für den ohnehin mageren Jahreshaushalt der OSZE von derzeit nur noch knapp 139 Millionen Euro (2016: rund 141 Millionen Euro), wodurch sie im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen schleichend an Attraktivität verliert.

Auch 2016 war ferner die Versuchung unverkennbar, die OSZE vor allem zur verbal-konfrontativen Auseinandersetzung zu nutzen, auch wenn dies eher zu einer weiteren Polarisierung unter den Teilnehmerstaaten als zur Herausarbeitung gemeinsamer Interessen führt.

Unter diesen Vorzeichen ist es kaum verwunderlich, aber dennoch unbefriedigend, dass die EU den Kurs der OSZE nicht so effektiv mitbestimmt, wie es angemessen wäre, zumal sie etwa die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten stellt und über 70 Prozent der Beiträge zum OSZE-Haushalt leistet. Die Tatsache, dass nun vier aufeinanderfolgende Vorsitze von EU-Mitgliedern (Deutschland 2016, Österreich 2017, Italien 2018, Slowakei 2019) wahrgenommen werden, bietet der EU die Chance, einen Reflexionsprozess voranzutreiben und dabei u.a. die Sinnhaftigkeit eines fortgesetzten nominalen Nullwachstums des OSZE-Haushalts kritisch zu hinterfragen.

Viertens: Deutschland hat die Instrumente der OSZE zum Konfliktmanagement mit viel Einsatz gestärkt – allen voran der damalige Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier mit zahlreichen Reisen in die Konfliktgebiete: zweimal in die Ukraine, ferner nach Moldau/Transnistrien, nach Zentralasien und in den Kaukasus. Ohne den politischen Willen der Teilnehmerstaaten kann die OSZE jedoch keine Konflikte lösen, sie kann sie lediglich einhegen.

Erwartbar war der Schwerpunkt des Krisenmanagements im Konflikt in der Ukraine: Hier haben wir durch enge politische Begleitung und operative Unterstützung – z.B. bei der personellen Ausstattung, Finanzierung und Sicherheit der SMM – dazu beigetragen, dass die Mission noch besser für ihre wachsenden Aufgaben, wie etwa die engere Verzahnung mit der Arbeit der Trilateralen Kontaktgruppe und des Normandie-Formats, gewappnet war.

Im weiterhin gefährlichen Berg-Karabach-Konflikt konnten die im April 2016 ausgebrochenen schwersten Kämpfe seit über 20 Jahren durch Gesprächsdiplomatie und Vermittlungsaktivitäten zumindest eingedämmt und ein fragiler Waffenstillstand wiederhergestellt werden. Der deutsche OSZE-Vorsitz erarbeitete sodann auf Initiative der Staatspräsidenten von Armenien und Aserbaidschan Vorschläge für eine Vergrößerung des Beobacherteams des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, Botschafter Andrzej Kasprzyk, sowie für einen Mechanismus zur Untersuchung von Waffenstillstandsverletzungen. Leider wurde bislang keiner dieser Vorschläge angenommen.

Durch die bewusste Verfolgung eines Ansatzes der kleinen Schritte konnten wir in den übrigen eingefrorenen Konflikten eine Reihe punktueller Verbesserungen erzielen: Im Transnistrien-Konflikt ist es uns nicht nur gelungen, zum ersten Mal seit langer Zeit wieder ein offizielles Treffen des 5+2-Formats (die beiden Konfliktparteien, die OSZE, die Ukraine und Russland plus die USA und die EU als Beobachter) abzuhalten, sondern auch eine Einigung auf konkrete Schritte u.a. in den Bereichen Bildung und Verkehr („Berlin-Protokoll“) und einen Ministerratsbeschluss zur endgültigen Beilegung des Konflikts zu erreichen.

Im Georgien-Konflikt wurde im Rahmen der Genfer Gespräche zwischen Georgien, Russland und den USA sowie Vertretern der abtrünnigen georgischen Entitäten Südossetien und Abchasien unter dem gemeinsamen Vorsitz der VN, der OSZE und der EU der zuvor suspendierte Mechanismus zur Vermeidung von Zwischenfällen an der innergeorgischen Verwaltungslinie erfolgreich wiederaufgenommen.

Insgesamt konnten also, auch wenn es manchmal nur bei bloßer Krisenverwaltung blieb, durchaus graduelle Erfolge bei der Bewältigung der verschleppten Konflikte erzielt werden, auf denen es nun weiter aufzubauen gilt. Dabei bleibt eines klar: Die OSZE kann diese Konflikte mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten nicht lösen. Sie kann sie lediglich einhegen und ihre humanitären Folgen lindern. Ohne den klaren politischen Willen aller Konfliktseiten kann es keine Lösungen geben.



Abbildung 2: Ukraine, Zerstörte Brücke in Slowjansk (© Photothek)

Fünftens: Es ist uns gelungen, die Rolle der OSZE als zentrale Plattform des sicherheitspolitischen Dialogs in Europa zu bekräftigen. Mit der vielleicht wichtigsten Entscheidung des OSZE-Ministerrats in Hamburg wurde der Startschuss für einen „Strukturierten Dialog“ über die aktuellen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum gegeben. Die konkreten Arbeiten wurden bereits aufgenommen, zum informellen OSZE-Außenministertreffen im Juli 2017 wurde ein erster Zwischenbericht vorgelegt. Unter dem Vorsitz des deutschen OSZE-Botschafters Eberhard Pohl fanden mehrere Sitzungen statt, an denen hochrangige Vertreter der OSZE-Teilnehmerstaaten teilnahmen, um die Themen Bedrohungsperzeptionen, Militärdoktrinen und Streitkräftedispositive sowie Fragen der geltenden regelbasierten europäischen Sicherheitsordnung und der unzureichenden Umsetzung bestehender Rüstungskontrollregime wie etwa des Wiener Dokuments durch einzelne OSZE-Teilnehmerstaaten zu erörtern. Auf dem formellen OSZE-Ministerrattreffen im Dezember 2017 nahmen die Minister einen Bericht an, mit dem der Strukturierte Dialog fortgesetzt werden kann und in eine operative Phase übergeleitet wird, in der sich die OSZE-Teilnehmerstaaten unter Hinzuziehung von Militärexperten auf eine Darstellung von Streitkräftedispositiven und militärischen Übungen im OSZE-Raum („*Mapping*“) verständigen sollen, um eine gemeinsame militärische Faktenlage zu erarbeiten und somit Vertrauen und Berechenbarkeit wieder zu erhöhen.

Aus deutscher Sicht wäre es begrüßenswert, wenn diese Initiative zu einem späteren Zeitpunkt auch das Thema konventionelle Rüstungskontrolle in Europa in den Blick nehmen würde. Über zehn Jahre nach dem russischen *De-facto*-Rückzug aus dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und angesichts des russischen Widerstands gegen die notwendige Modernisierung des Wiener Dokuments ist es höchste Zeit, das Fundament für die Entwicklung neuer Rüstungskontrollinstrumente zu legen. Dazu wollen wir weiter unseren Beitrag leisten und dabei unserem zweigleisigen Ansatz, beruhend auf berechtigten, angemessenen und rein defensiven Rückversicherungsmaßnahmen einerseits sowie konkreten sicherheitspolitischen Dialogangeboten an Russland andererseits, treu bleiben.

Wichtig während des deutschen OSZE-Vorsitzes war unser konsequentes Bemühen um eine substanzielle Modernisierung des Wiener Dokuments – gerade auch aufgrund der Suspendierung des KSE-Vertrags durch Russland. Deutschland machte zu diesem Zweck, auch gemeinsam mit anderen OSZE-Teilnehmerstaaten, eine Reihe konkreter Vorschläge zur Stärkung der Mechanismen zur Verminderung von Risiken, zur Verbesserung der militärischen Transparenz, für effektivere Verifikationsmaßnahmen und zur Stärkung der OSZE als unparteiischer Akteur. Eine sehr große Zahl der OSZE-Teilnehmerstaaten teilt unsere Auffassung, dass eine substanzielle Modernisierung des Wiener Dokuments unabdingbar für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bleibt.

Fazit: Es lohnt sich, in die OSZE zu investieren und ihre Formate innovativ zu gestalten. Gegen die vernehmbare Skepsis einzelner Teilnehmerstaaten ist es uns gelungen, den Dialog auf politischer Ebene auszubauen und die OSZE für neue Partner, einschließlich der Zivilgesellschaft, zu öffnen. Beispielhaft sei hier auf die Konferenz des Vorsitzes zur Konnektivität („*Connectivity for Commerce and Investment*“) im Mai 2016 in Berlin verwiesen, bei der es nicht nur gelang, mehr als 900 Teilnehmer aus über 60 Staaten zusammenzubringen, sondern insbesondere auch den privaten Sektor stärker in OSZE-Veranstaltungen einzubinden. So waren mehr als die Hälfte der Konferenzteilnehmer Vertreter aus der Wirtschaft. Es ist sehr erfreulich, dass der österreichische OSZE-Vorsitz unsere Initiative weiterentwickelt und das Thema Konnektivität sehr prominent auf seine Vorsitz-Agenda gesetzt hat.

Die Zivilgesellschaft wurde in über 90 *Outreach*-Veranstaltungen angesprochen und für Möglichkeiten sensibilisiert, die die OSZE als organisatorischer Rahmen für eine Reihe von Themen bietet. Auf dem Hamburger Ministerrats-treffen wurde erstmals überhaupt ein Raum der Begegnung zwischen Regierungsdelegierten und Vertretern der Zivilgesellschaft geschaffen, in dem zahlreiche Veranstaltungen zu aktuellen wichtigen OSZE-Themen stattfanden. Die vielen positiven Rückmeldungen, die wir nach dem Ministerrat zu diesem neuen Format erhalten haben, ermutigen dazu, auch zukünftig vergleichbare Möglichkeiten zu schaffen.

Und dennoch – das Konzept multilateraler Sicherheit wird derzeit im OSZE-Raum so massiv wie nie zuvor seit dem Ende des Kalten Krieges in Frage gestellt. Die Gründe dafür sind sehr unterschiedlich – vom Faktor Russland und von isolationistischen Tendenzen in den USA über das gewachsene Selbstbewusstsein der OSZE-Teilnehmerstaaten in Regionen wie z.B. Zentralasien bis hin zum Erstarken von Nationalismus und Populismus. Die Haltung Deutschlands kann jedoch schon allein aufgrund unserer intensiven Einbindung in internationale Foren und in die Weltwirtschaft nur darin bestehen, den Multilateralismus, die Prozesse einer regelbasierten Ordnung und das Völkerrecht zu stärken. Dafür Verbündete, gerade im OSZE-Raum, zu finden und mit bewährten Partnern und Freunden daran weiterzuarbeiten, wird auch in naher Zukunft eine prioritäre Aufgabe deutscher Außenpolitik bleiben. In der OSZE können wir dies tun, indem wir neue Herausforderungen auf deren Tagesordnung setzen, mit denen wir konkrete Vorteile der Kooperation aufzeigen können – etwa Konnektivität, konventionelle Rüstungskontrolle, Migration oder die Erfüllung bestehender OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension.

„OSZE 2025“ – eine positive Vision

Auch 2025 wird die OSZE eine der weltweit größten kooperativen Sicherheitsorganisationen sein. Sie wird arbeiten – wie gewohnt. Bei ihren großen Kon-

ferenzen werden weiterhin fast alle der 57 Teilnehmerstaaten das (meist vorgefertigte) Wort ergreifen wollen. Danach werden die Partnerstaaten an der Reihe sein. Nicht alle Redner werden das Zeitlimit einhalten, insbesondere nicht diejenigen aus den großen Teilnehmerstaaten. Wiederholungen von bereits Gesagtem lassen sich da gar nicht vermeiden. Vielleicht ist es ja auch ebenso wichtig, dass man sich kennt und wiedertrifft, dass man am Rande des offiziellen Programms ins Gespräch kommt. Die OSZE ist eine Großorganisation wie andere, und sie funktioniert auch auf die gleiche Weise wie andere Großorganisationen.

Mit bestimmten Elementen dieser Arbeitsweise gewinnt man Vertrautheit. Seit dem Konflikt in der Ukraine kommt keine OSZE-Konferenz ohne einen mehr oder weniger kontroversen Disput zwischen den Botschaftern Russlands und der Ukraine aus. Schon älter ist das ebenso voraussehbare Aufeinandertreffen der Redner aus Armenien und Aserbaidschan, das nicht selten auch anlasslos bei Programmpunkten stattfindet, die nichts mit dem Berg-Karabach-Konflikt zu tun haben.

Bemühungen, an dieser etablierten und vertrauten Arbeitsweise etwas zu verändern, hätten keine Chance und finden deshalb erst gar nicht statt. Das Einzige, was machbar erscheint, ist der additive Ansatz. So hat der deutsche Vorsitz die Idee eines informellen Ministerratstreffens im kleinen Kreise und vorzugsweise ohne vorbereitete Statements erfolgreich umgesetzt – als Ergänzung zum Jahresprogramm und nicht als Substitut für einen der erprobten Programmpunkte. Österreich hat diese Neuerung übernommen und damit vielleicht den informellen Ministerrat zu einer „neuen Tradition“ in der OSZE gemacht. Kein revolutionärer Umbruch, aber ein Entgegenkommen gegenüber offenbar vorhandenen Aussprachebedürfnissen.

Man könnte sich auch andere sinnhafte Veränderungen in der Arbeitsweise der OSZE vorstellen. Sie werden aber nicht entscheidend sein für das Ansehen und den Erfolg der künftigen „OSZE 2025“. Was indes dringend gebraucht wird, ist ein politischer Erfolg. Die meisten der großen Themenkonferenzen, auf die auch der deutsche Vorsitz 2016 mit Recht voller Stolz zurückblickt, werden in der Öffentlichkeit nur partiell zur Kenntnis genommen. Die breite thematische Aufstellung der OSZE lässt sich auf die Traktion des umfassenden KSZE-Prozesses und die Anlage der „drei Körbe“ zurückführen. Wahrgenommen wird die OSZE aber vor allem als Sicherheitsorganisation. Und da zählen die konkreten politischen Ergebnisse.

Die OSZE spielt eine wichtige Rolle bei den drei „verschleppten Konflikten“ in Georgien, Armenien/Aserbaidschan und in der Republik Moldau. Alle drei, lange auch als „eingefrorene Konflikte“ bezeichnet, haben blutige und verlustreiche Kriege im zeitgeschichtlichen Hintergrund, stehen aber für den Versuch, einen Rückfall in bewaffnete Auseinandersetzungen zu vermeiden, und warten seit Jahrzehnten auf einen Durchbruch, der friedensaugliche politische Lösungen ermöglicht. Ob Minsk-Gruppe, 5+2-Gespräche oder Genfer Gespräche –

die OSZE steht in der Verantwortung. Die betroffenen Menschen haben allerdings den Eindruck, dass sich alles endlos hinzieht und die Konflikte eher bürokratisch verwaltet als politischen Lösungen zugeführt werden. Diese Kritik ist nicht fair, weil sie zu wenig Verantwortung bei den beteiligten größeren Mächten anmahnt – aber sie mindert das Prestige der OSZE.

Das gilt noch weit mehr für den Konflikt in der Ukraine. Ohne die mutigen Beobachter der OSZE-SMM hätten wir keine verlässlichen Informationen über das Konfliktgeschehen vor Ort. Und ohne die OSZE gäbe es in der Trilateralen Kontaktgruppe in Minsk mit ihren vier Arbeitsgruppen nicht die unverzichtbare Vorbereitung der Bemühungen um eine politische Lösung des Konflikts, die sich das sogenannte Normandie-Format zur Aufgabe gemacht hat. Das Problem dabei ist: Trotz SMM und Trilateraler Kontaktgruppe gehen die Kämpfe weiter, und das Tag für Tag, mit bisher mehr als 10.000 Todesopfern. Die Minsker Vereinbarung mit ihren 13 Punkten gilt seit dem 12. Februar 2015 als verbindlicher Friedensfahrplan – der aber wird schlicht nicht eingehalten, nicht einmal in Bezug auf Punkt 1 der Vereinbarung, die Feuereinstellung. Natürlich kann das niemand der OSZE anlasten – aber sie ist der sichtbare Teil eines politischen Prozesses, der allenfalls die Intensivierung und Ausdehnung der Feindseligkeiten verhindern kann, bislang aber nicht in der Lage war einen Durchbruch herbeizuführen, der zu einer dauerhaften nichtmilitärischen Lösung des Konflikts führen könnte.

Ich lege mich fest: Für die „OSZE 2025“ ist nichts so wichtig wie ein politischer Erfolg in den Konflikten, in denen sich die OSZE engagiert, bei denen sie jedoch allein gar nicht erfolgreich sein kann. Jeder weiß: Der blutige Konflikt in der Ostukraine wird an dem Tag enden, an dem parallel in Moskau und Kiew der politische Wille zur Einstellung der Kampfhandlungen nicht nur bekundet, sondern auch faktisch umgesetzt wird. An einem solchen Erfolg würde die OSZE nachhaltig partizipieren. Und bei der zweifellos langwierigen Begleitung und Absicherung der vollständigen Umsetzung des Minsker Friedensplans könnten die Fähigkeiten der OSZE in noch größerem Umfang gefragt sein, als dies heute der Fall ist. Der Durchbruch zum Frieden in der Ostukraine ist existenziell wichtig für die betroffenen Menschen in der Region. Er ist es aber auch für die Zukunft der OSZE

Es gibt aus meiner Sicht noch eine weitere Wunschvorstellung für die Vision einer „OSZE 2025“: Die OSZE ist selbst das Ergebnis eines umfassenden vertrauensbildenden Prozesses, historisch angesiedelt in der Endphase des Kalten Krieges im Übergang zu einer neuen europäischen Friedensordnung und vermittelt über den Prozess der großen KZSE-Konferenzen mit der „Schlussakte von Helsinki“ (1975) und der „Charta von Paris für ein neues Europa“ (1990) als ihren verbindlichen Wertekanon und Regelwerken. Ohne wechselseitiges Vertrauen keine OSZE – das ist keine Übertreibung.

Wie hier schon berichtet werden musste, ist dieses wechselseitige Vertrauen innerhalb der großen OSZE-Familie nachhaltig gestört. Dabei wäre es verfehlt, allein Russlands Verhalten zu Beginn des Konflikts in der Ukraine im Jahr

2014 für den Vertrauensschwund verantwortlich zu machen. Die russische Annexion der Krim und die Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine durch Moskau sind nicht Auslöser, sondern Produkt eines langfristigen und mit Vertrauensverlusten einhergehenden Entfremdungsprozesses zwischen Ost und West, der letztlich bis zur Auflösung der Sowjetunion im Jahr 1991 zurückreicht. Auf dieser langen Strecke entwickelte sich das Phänomen der „*divergent narratives*“, also der völlig unterschiedlichen Wahrnehmungen ein und desselben politischen Prozesses. Der Westen wählte sich auf einem Weg des partnerschaftlichen Umgangs mit der Russischen Föderation, basierend vor allem auf der Intensivierung der wirtschaftlichen Kooperation sowie der Unterstützung von Reform- und Modernisierungsprozessen („strategische Partnerschaft“, „Modernisierungspartnerschaft“), während sich in Moskau Frustration an Frustration reihte – wegen der Verweigerung der „gleichen Augenhöhe“, vor allem im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten, und aufgrund der westlichen Politik der Osterweiterung von NATO und EU, die als provokative und antirussische Vorgehensweise wahrgenommen wurde.

Es ist bemerkenswert, wie spät die zerstörerische Wirkung der unterschiedlichen Wahrnehmungen auf die gegenseitige Vertrauensbasis erst entdeckt wurde. Selbst wenn es hoffentlich bald gelingt, für das schlimmste Produkt dieses langen Entfremdungsprozesses, nämlich den Konflikt in der Ukraine, eine tragfähige politische Lösung zu finden – die Vertrauensverluste wären damit nicht aufgehoben. Dazu bräuchte es einen wesentlich breiter angelegten Aufarbeitungsprozess, der zu den Weichenstellungen für die *divergent narratives* vordringen, aber auch Stichworte diskutieren müsste wie Doppelstandards in der internationalen Politik, die Frage der Überparteilichkeit gemeinsam entwickelter Regel- und Prinzipienwerke bis hin zur Frage einer „neuen Weltordnung“ und der Verantwortung von Gestaltungsmächten innerhalb einer neuen multipolaren Weltstruktur.

Wo wäre der Ort dafür, einen solchen Prozess in Gang zu setzen und dabei gleichzeitig die richtige Ebene zu finden? Ich sehe keine echte Alternative dazu, hier auf die OSZE zu setzen, die ja in besonderer Weise unter dem konstatierten Vertrauensverlust zu leiden hat. Es war richtig, dass der deutsche Vorsitz 2016 in diesem Zusammenhang ein Startsignal in Richtung Zivilgesellschaft gegeben hat. Die Hoffnung darauf, dass sich die westlichen Regierungschefs plötzlich mit Präsident Wladimir Putin an einen Tisch setzen, um über die Vertrauensverluste durch sich widersprechende Wahrnehmungen politischer Realitäten zu diskutieren, wäre weltfremd. Die einzige der OSZE gewidmete Forschungseinrichtung, das Hamburger Zentrum für OSZE-Forschung (CORE), war der richtige Ort, um das Projekt „*The Road to the Charter of Paris: Divergent Narratives and Lessons for the OSCE Today*“ zu starten und dafür geeignete zivilgesellschaftliche Akteure zusammenzubringen, die die konkreten Prozesse, die auf dem Weg zur Charta von Paris im Jahr 1990 stattgefunden haben, untersuchen. Das ist der richtige, unterstützenswerte Ansatz. Aber es braucht mehr.

Für den Weg zur „OSZE 2025“ wünsche ich mir, dass Möglichkeiten gefunden werden, diesen Diskurs zur Erneuerung des Vertrauens innerhalb der OSZE Schritt für Schritt auszuweiten und immer näher an die Ebene der politischen Verantwortung und Entscheidungsfindung heranzubringen. Im Moment sind wir alle in einem sich ausweitenden „*blame game*“ gefangen. Das gilt für die Kämpfe an der Kontaktlinie in der Ostukraine, wo beide Seiten sich gegenseitig die Schuld an der Nichteinhaltung des Waffenstillstands zuschieben, es gilt aber auch für die Frage der politischen Regelverletzungen generell. Wann immer der Westen die Völkerrechtswidrigkeit der russischen Ukraine-Politik beklagt, kommt als Antwort der Gegenvorwurf, der auf die westliche Politik z.B. im Kosovo oder im Irak-Krieg abzielt. Aus dieser Falle müssen wir herausfinden. Und ich schließe dabei nicht aus, dass wir am Ende auf das Beispiel der KSZE-Konferenzen der 70er Jahre zurückgreifen müssen. Die OSZE ist und bleibt jedenfalls der Ort, an dem die Arbeit zur Wiederherstellung von Verständigung, Berechenbarkeit und Vertrauen eine Chance bietet, die genutzt werden muss.

Ein letzter Punkt im Kontext von „OSZE 2025“: Es wurde schon erwähnt, dass der damalige deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier 2016 den Versuch unternommen hat, konventionelle Rüstungskontrolle und Abrüstung wieder auf die Tagesordnung der OSZE zu setzen – ein Thema, das in der OSZE-Geschichte lange Zeit einen herausragenden Platz eingenommen hat, man erinnere sich allein an den KSE-Prozess. Eine große Zahl von Teilnehmerstaaten unterstützt diesen Ansatz, der inzwischen unter dem Label „Strukturierter Dialog“ behutsam voranschreitet. Man hat sich darauf verständigt, zunächst einmal eine Faktenfeststellung zu Streitkräftedispositiven und militärischen Übungen durchzuführen. Der Weg bis zur Thematisierung von Fragen der konventionellen Rüstungskontrolle kann noch lang sein, und bevor wir dorthin gelangen, müssten die Skepsis und die Zurückhaltung einer ganzen Reihe von Teilnehmerstaaten erst noch überwunden werden. Aber wer sonst als die OSZE wäre in der Lage, den Umkehrprozess wenigstens anzustoßen, den wir dringend brauchen, um den stetigen Prozess der militärischen Eskalation als Folge des Konflikts in der Ukraine anzuhalten?

Wir müssen feststellen: Auf beiden Seiten findet eine massive militärische Aufrüstung statt oder sie wird zumindest vorbereitet. Es werden zusätzliche Streitkräfte stationiert, Anzahl und Umfang militärischer Übungen und Manöver nehmen jedes Jahr zu und praktisch tägliche nicht angemeldete und ohne Transponder durchgeführte Überflüge von Militärflugzeugen und Aufstiege von Abfangjägern mit ungezählten gefährlichen Situationen sind längst Alltag. Bisher war es lediglich eine Frage des Glücks, dass noch keine dramatischen Zwischenfälle stattgefunden haben. Es gibt Beobachter, die hier eine Rückkehr zu den Verhältnissen des Kalten Krieges sehen.

Eine OSZE, deren Prestige und Problemlösungskompetenz durch einen Erfolg bei der politischen Konfliktlösung in Sachen Ukraine oder bei den „verschleppten Konflikten“ gestärkt werden, die es schafft, eine wichtige Plattform

für die Wiedergewinnung verloren gegangenen Vertrauens zu werden, indem sie die „*divergent narratives*“ aufarbeitet, und die eine Trendumkehr im gegenwärtigen militärischen Eskalationsprozess einleitet und das Thema konventionelle Rüstungskontrolle und Abrüstung wieder auf die Tagesordnung setzt – das wäre meine ganz persönliche Vision für eine erfolgreiche und zukunftsfähige „OSZE 2025“.